



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 1734

UCHWAŁA NR 15/23/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 19 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność § 4 uchwały nr III/8/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie opłaty targowej** z powodu naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity - Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) wskazuje w uchwale nr III/8/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie opłaty targowej naruszenie art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę nr III/8/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie opłaty targowej. Rada Gminy przywołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1a i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła na terenie Gminy Turawa opłatę targową i zwolnienie z tej opłaty, ustaliłaienne stawki opłaty targowej, określiła sposób uiszczania opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa i ustaliła wynagrodzenie dla inkasentów za inkaso. Dodatkowo Rada Gminy zobowiązała handlujących podlegających opłacie do posiadania „karty porządkowej”, której wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały. I tak, Rada Gminy Turawa w podjętej uchwale postanowiła:

§ 4. ust. 1. Handlujący podlegający opłacie targowej zobowiązani są posiadać „kartę porządkową”, której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

ust. 2. „Karta porządkowa” wydawana jest na wniosek podmiotów wskazanych w ust. 1 i obowiązuje do końca roku kalendarzowego w którym została wydana.

W załączniku nr 2 do uchwały w związku z § 6 ust. 2 uchwały wskazano inkasentów opłaty targowej, m.in. na inkasenta sołectwa Kotórz Mały wyznaczono Panią Krystynę Wieczorek, na inkasenta sołectwa Osowiec wyznaczono Pana Bernarda Locha, na inkasenta sołectwa Zawada wyznaczono Pana Sebastiana Klotkę.

Jak wynika z informacji dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Turawa wskazane w uchwale osoby pełnią również funkcję radnych Rady Gminy Turawa. Z dokumentów znajdujących się w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu (m.in. wyciąg z projektu protokołu nr III/2024 z dnia 22.05.2024 r.) wynika, że na sesji podczas głosowania nad przedmiotową uchwałą obecnych było 13 radnych, dwóch radnych było nieobecnych: radny Pan Bernard Loch oraz radny Pan Rafał Twardawski. W głosowaniu „za” uchwałą wzięło udział 10 radnych, w tym radna Pani Krystyna Wieczorek oraz radny Pan Sebastian Klotka; „przeciw” 0; „wstrzymuję się” 3; „nieobecni” 2 (Bernard Loch, Rafał Twardawski).

W sprawie uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego w dniu 17 czerwca 2024 r. wyjaśnienia złożyła Zastępca Wójta Pani Maria Ewa Bochańska.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel prawidłowo zawiadomionej gminy.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Stosownie do art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę targową pobieraną od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b. Stosownie do art. 19 pkt 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć wskazanej w tym przepisie maksymalnej wartości dziennej, tj. w 2024 r. kwoty 1 096,39 zł w związku z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2024 (M.P. z 2023 r. poz. 774). Rada może też zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

W toku czynności nadzorczych nad uchwałą nr III/8/2024 z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie opłaty targowej Kolegium Izby ustaliło, iż Rada Gminy Turawa zobowiązała osoby podlegające opłacie targowej do posiadania tzw. „karty porządkowej” określając w uchwale:

§ 4. ust. 1. Handlujący podlegający opłacie targowej zobowiązani są posiadać „kartę porządkową”, której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

ust. 2. „Karta porządkowa” wydawana jest na wniosek podmiotów wskazanych w ust. 1 i obowiązuje do końca roku kalendarzowego w którym została wydana.

W uzasadnieniu wprowadzenia „karty porządkowej” (wyjaśnienie Zastępcy Wójta z dnia 17 czerwca 2024 r.) podano, iż „wprowadzono kartę porządkową w celu rozwiązania kwestii ustawiania się stoisk na atrakcyjnych dla handlu terenach rekreacyjnych wokół Jezior Turawskich, które stanowią własność gminy. Karta porządkowa regulowałby kwestie porządkowe sprzedaży w miejscach o natężonym ruchu turystycznym i dużej liczbie punktów sprzedażowych. Dodatkowo Gmina Turawa, jako zarządca terenu, przed rozpoczęciem handlu miałaby informację o liczbie stanowisk, powstawaniu w związku ze sprzedażą odpadów itp.”

Powyższe zapisy § 4 uchwały jak i złożone wyjaśnienia nie znajdują podstaw prawnych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Turawa nakładając na podmioty zobowiązane do uiszczania opłaty targowej obowiązek posiadania „karty porządkowej” przekroczyła kompetencje organu stanowiącego, czym naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Ponadto jak stanowi literalne brzmienie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Powołana regulacja wprowadza zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu, dotyczącego interesu prawnego radnego, tj. interesu chronionego przepisami prawa, wypływającego z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnych inkasentami z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnych o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta.

W konsekwencji należy uznać, że uchwała w tym przedmiocie, podjęta z udziałem w głosowaniu radnych ustanowionych inkasentami opłaty targowej jest niezgodna z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Niemniej w świetle ustalenia wyniku głosowania nad projektem uchwały (10 głosujących „za”, 3 „wstrzymujących się”, 2 „nieobecnych”) znajduje podstawy stwierdzenie, iż udział w głosowaniu dwóch radnych, którzy powinni wyłączyć się z głosowania, nie miał wpływu na podjęcie uchwały.

W tym stanie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu postanowiło uznać wskazane naruszenie ustawy o samorządzie gminnym za nieistotne uwzględniając wskazania wynikające z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Rzeszowie z dnia 22 września 2016 r. sygn. II SA/Rz 854/16, w myśl którego „jeżeli wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był się wyłączyć od głosowania nie miał wpływu na podjęcie uchwały, to należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Naruszenie byłoby istotne, gdyby uczestnictwo podlegającego wyłączeniu radnego przesądziło o przyjęciu uchwały lub nie”.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało postanowić jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki